

LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION N'EST PAS UNE AFFAIRE DE DISCOURS

Etat de droit, garde-fous et contre-pouvoirs

La lutte contre la corruption doit obligatoirement s'inscrire dans le cadre de programmes de réformes à mettre en place pour assurer des prestations de qualité par des services publics à la fois efficaces et efficients et qui apportent leur contribution au développement durable, pour garantir le fonctionnement du gouvernement selon le principe de l'Etat de droit, lequel protège les citoyens de l'arbitraire et pour asseoir des stratégies qui permettent d'améliorer la qualité de vie de l'ensemble de la population, pas seulement celle de quelques élites.

Mais comment lutter contre la corruption ? Le plus souvent, il est difficile de trouver un point de départ pour mettre en place des programmes de réformes efficaces et durables. La lutte contre la corruption est souvent au cœur des promesses électorales, mais dans certains cas, il ne s'agit que d'un discours démagogique sans réelle intention de s'attaquer au problème. Dans d'autres, les dirigeants mettent en place des réformes qu'ils ne s'appliquent pas à eux-mêmes. Il arrive aussi que les dirigeants nouvellement élus aient des intentions sincères, mais soient rapidement débordés par l'ampleur de la tâche. Certains gouvernements sont parfois discrédités, voire renversés pour leur inaptitude à combattre efficacement la corruption, malgré le capital de confiance dont ils ont bénéficié à leur accession au pouvoir. Une analyse des initiatives passées permet d'identifier un certain nombre de raisons qui expliquent l'échec des tentatives de réformes. Des résistances sont très souvent rencontrées par le pouvoir exécutif et émanent aussi de ce pouvoir. Un président nouvellement élu peut réellement avoir l'intention de s'attaquer au problème, mais ses efforts sont parfois entravés par l'environnement corrompu dont il hérite. L'absence de volonté politique omniprésente au sommet de l'Etat est l'obstacle majeur dans la lutte contre la corruption. Les fonctionnaires et person-

nalités politiques qui souhaitent sincèrement entreprendre des réformes peuvent voir leurs initiatives bloquées par les résistances au changement et l'absence d'engagement sincère observés au sommet. Quand des réformes ont uniquement ciblé les échelons inférieurs du pouvoir politique et administratif, l'échec est quasi certain. Une loi qui ne cible que les niveaux subalternes — parce que la hiérarchie serait perçue comme n'ayant pas besoin de réforme ou parce qu'elle est effectivement hostile au changement — est perçue comme inéquitable et injuste. Une telle réforme cesse inéluctablement d'être appliquée. Des promesses ambitieuses mais irréalisables tendent à créer, au niveau du public, des attentes qui seront nécessairement déçues. Ceux qui font des promesses qu'ils ne peuvent pas tenir finiront par être perçus comme démagogues et perdront rapidement la confiance de ceux qui les soutiennent.

Des réformes sont conçues sans objectifs spécifiques et réalisables, et ne sont donc pas en mesure d'opérer d'authentiques changements. Ou des réformes sont mises en place de manière fragmentaire et non coordonnée et parfois même la prise simultanée de mesures contradictoires. Des réformes ont aussi trop mis sur les lois et leur application, et donc n'ont pas donné de résultats probants.

Le seul usage de la loi est d'une efficacité limitée et en tout cas incertaine en matière de changement de comportements sociaux généralisés. Le recours excessif à la loi peut engendrer des abus de pouvoir, le recours immodéré à la répression et l'émergence de nouvelles opportunités de corruption.

D'ailleurs, lorsque la justice ne fonctionne pas, c'est plus souvent dû aux défaillances du système judiciaire (retards, corruption et incertitudes) qu'au contenu des lois elles-mêmes.

Non-application des dispositions institutionnelles

Il est nécessaire de mettre en place des mécanismes institutionnels pour permettre aux réformes de survivre à leurs initiateurs. Il faut aussi relever la

présence d'intérêts particuliers auxquels toute réforme se trouve confrontée. Ceux qui bénéficient de la corruption pour alimenter leurs revenus craignent de perdre leurs acquis et sont susceptibles de résister au changement, en ayant parfois recours à la violence.

Ainsi, de nombreux observateurs considèrent que l'un des obstacles à l'adoption de lois contre la corruption dans certains pays tient aux résistances des législateurs eux-mêmes dont les intérêts se trouveraient menacés par les projets de réforme. Les dangers potentiels encourus par les promoteurs de réformes existent. Les risques auxquels ces derniers s'exposent sont réels.

Les changements nécessaires à la mise en place d'un système d'intégrité efficace requièrent, de la part des responsables, à la fois du courage et un grand talent politique.

De nos jours, il est généralement reconnu qu'un gouvernement moderne a l'obligation de rendre des comptes et doit être transparent.

Sans cela, aucun système ne peut fonctionner de manière à promouvoir l'intérêt général plutôt que les intérêts particuliers de ceux qui ont le pouvoir. Alors qu'un peu partout dans le monde, la vague moderne de démocratisation a suscité beaucoup d'espoir, en Algérie, les gains démocratiques sont menacés et minés par certains des phénomènes contre lesquels la démocratie était censée protéger les citoyens : la corruption, l'abus de pouvoir, le népotisme, etc.

Le simple passage d'un régime despotique à un autre régime qui donne périodiquement la voix au peuple ne garantit pas l'édification de la démocratie et le respect des règles de la bonne gouvernance. Pour les pays en voie de

développement et en transition, qu'il s'agisse au départ de régimes clairement autoritaires (domination d'un tyran, d'un chef d'Etat à parti unique ou d'une élite autocratique ayant un type de gestion essentiellement directif) ou même de régimes plus démocratiques, un des changements souhaitables consisterait à passer à un système basé sur une démocratie représentative crédible et avec l'émergence d'une démocratie participative où la société s'impose davantage.

Redéfinition des rapports entre le citoyen et l'Etat

C'est tout un système de contre-pouvoirs et de garde-fous qu'il s'agit de mettre en place pour s'assurer que les organismes et les institutions publiques rendront des comptes et garantir le respect des principes fondamentaux contenus dans la loi ou dans la Constitution. Ces organes sont par principe indépendants du pouvoir politique.

On peut citer, sans être exhaustif : les tribunaux, les Assemblées législatives, ainsi que des médias libres et indépendants et les associations de citoyens. Ce système doit assurer la séparation des pouvoirs. Il se crée un cercle vertueux où les différents intervenants sont responsables les uns envers les autres et où aucun dirigeant ni aucune institution n'est plus en position de dominer le reste du système. Des liens entre les diverses parties d'un système d'intégrité se tissent et se consolident.

Le cercle se referme par la sanction des élections qui obligent à rendre des comptes au peuple. Dans un tel contexte, l'obligation ultime de rendre des comptes au citoyen demeure la clé de voûte du système d'intégrité à mettre en

place. Les associations doivent être habilitées à jouer pleinement leur rôle consistant à interpeller les pouvoirs publics et il est souhaitable qu'elles en aient la capacité.

Cela suppose une redéfinition des rapports entre le citoyen et l'Etat, entre gouvernés et gouvernants. Les mécanismes qui accompagnent l'obligation de rendre des comptes, lorsqu'ils sont conçus comme faisant partie d'un effort national pour réduire la corruption, participent des systèmes d'intégrité.

De tels systèmes d'équilibre et de contrôle mutuels des différents pouvoirs et organismes étatiques doivent gérer les conflits d'intérêts au sein du secteur public et assurer une fragmentation effective des pouvoirs.

Cela permet de limiter les effets négatifs éventuels de tels conflits sur le bien commun et nécessaire à la fois prévention et sanction.

Ces systèmes résultent d'une vision d'ensemble de la réforme qui s'attaque à la corruption dans le secteur public à travers des procédures étatiques et des réformes au sein de la société.

Une corruption endémique signe la faillite du système de gouvernement en place, qui ne préserve plus les intérêts de la grande majorité. Aussi convient-il de mettre en avant la réforme des systèmes, plutôt que le traitement des cas isolés. Une telle stratégie doit s'inscrire dans une démarche holistique, c'est-à-dire dans sa totalité.

Tout en l'inscrivant dans une vision globale, cette stratégie exige la définition de priorités quant aux domaines d'intervention. Une action qui embrasse trop de secteurs simultanément risque d'être rapidement vouée à l'échec.

Djalil Hadjadj

QUI EST DERRIERE L'ELABORATION DE LA TRES MAUVAISE LOI CONTRE LA CORRUPTION ET DE TEXTES D'APPLICATION NEGATIFS ? Tel est pris qui croyait prendre !

La loi du 20 février 2006 de prévention et de lutte contre la corruption (publiée au Journal officiel du 8 mars 2006) est en très net recul par rapport à la Convention des Nations unies contre la corruption. Les décrets d'application de cette loi, signés le 22 novembre 2006 (publiés au JO le même jour), s'inscrivent dans cette marche arrière. Le contenu de la loi du 20 février 2006 traduit l'absence de volonté politique à lutter réellement contre la corruption. Elle contient de nombreuses insuffisances et des "omissions" par rapport à la Convention des Nations unies. Donnons quelques exemples. Au sujet de la déclaration de patrimoine — l'on se rappelle la décision scandaleuse des députés en janvier 2006 de supprimer l'ex-article 7 qui prévoyait la déchéance du mandat ou la fin de fonction pour ceux qui ne déclarent pas leur patrimoine dans les délais. L'article 6 de cette loi qui énumère les fonctions et mandats sujets à déclaration ne comprend pas les chefs de l'armée, contrairement à l'ordonnance de 1997 qui le prévoyait.

Qui a voulu faire ce "cadeau empoisonné" aux militaires ? Concernant la participation de la société civile, des associations et des ONG à la lutte contre la corruption, tel que le recommande abondamment la Convention des Nations unies, l'article 15 de la loi algérienne est très restrictif à ce sujet et n'évoque pas du tout les associations, article qui reflète d'ailleurs les positions négatives sur cette question de la délégation algérienne lors des négociations de la Convention des Nations unies à Vienne de 2001 à 2003.

Pour ce qui est de l'Organe de prévention et de lutte contre la corruption — le titre III de la loi lui est réservé (articles 17 à 24) —, l'affirmation de son indépendance est contredite dans le même texte, d'une part par sa mise sous tutelle du président de la République, et d'autre part par la relation de dépendance vis-à-vis du ministère de la Justice : l'article 22 oblige cet "organe" à soumettre à ce ministère les dossiers de corruption éventuelle à soumettre aux tribunaux ! Alors que pour rappel, dans les textes de feu l'Observatoire national de surveillance et de prévention de la corruption" (ONSPC) créé par le président Zeroual en 1996, cette contrainte de passer par le ministère de la Justice pour saisir les tribunaux n'existait pas.

La notion de protection des dénonciateurs et des victimes de la corruption est évoquée très largement par la Convention des Nations unies, la loi du 20 février 2006 lui consacre uniquement l'intitulé d'un article (45), mais l'article en question — et la supercherie est de taille — n'évoque pas du tout cette notion ! Plus grave encore, l'article qui suit (46) traite très sévèrement de la notion de dénonciation calomnieuse.

A croire que les auteurs de cette loi ont voulu sciemment dissuader tout dénonciateur de corruption ou donneur d'alerte ! Même le rapport annuel de cet "organe" qui est remis au président de la République n'est pas rendu public : la transparence et l'information du public ne sont pas des préoccupations pour les auteurs de cette loi. Par ailleurs, les Algériens ne pour-

ront pas directement s'adresser aux responsables de cet "organe", contrairement à une disposition de la Convention des Nations unies qui encourage fortement cette relation directe des citoyens avec l'agence de lutte contre la corruption.

Et enfin, situation cocasse et gravissime à propos de cet "organe", les auteurs du décret présidentiel le créant ont oublié de lui donner un nom ! Ils se sont contentés de le dénommer "organe" (article 1^{er}) avec un "o" minuscule.

Même l'extradition entre les Etats Parties de la Convention n'est pas du tout évoquée dans la loi algérienne, alors que la Convention des Nations unies lui consacre un article très important et traitant de tous les cas de figure (44).

Déclaration de patrimoine et notion de "délais raisonnables" !

Autre omission de taille : la notion de "Droit à l'accès à l'information" pour les citoyens, largement abordée dans la Convention des Nations unies, est totalement absente de la loi algérienne. Au vu de cette énumération des graves insuffisances et des restrictions contenues dans la loi du 20 février 2006, il est légitime de s'interroger : pourquoi a-t-on fait une très mauvaise loi et qui est derrière ? S'agissant des textes d'application de cette loi, en fait 3 uniquement, signés le 22 novembre dernier par le président de la République, ils s'inscrivent dans la même voie. Le décret présidentiel régissant l'Organe de lutte contre la corruption contient les mêmes aspects négatifs évoqués plus haut. Les 2 autres textes sont relatifs à la déclaration de patrimoine : le modèle de formulaire et les modalités de déclaration pour les agents publics non prévus par l'article 6 de la loi du 20 février 2006. A noter que le processus de déclaration de patrimoine est complexe, insuffisamment détaillé, les catégories de déclarants sont multiples, et la multiplicité des niveaux de gestion des déclarations va encore davantage compliquer la situation. Il faut aussi relever que là aussi les auteurs du décret présidentiel ont rédigé des dispositions surprenantes, notamment en matière de dépôt des déclarations (article 2 du décret du 22 novembre 2006) : ils ont inventé la notion de "délais raisonnables" !

Extrait de l'article en question : "La déclaration est déposée par l'autorité de tutelle ou hiérarchique, contre récépissé, auprès de l'organe national de prévention et de lutte contre la corruption, dans des délais raisonnables." (JO n° 74 du 22 novembre 2006). Comment peut-on inscrire cette notion scandaleuse dans un dispositif réglementaire ? Du jamais vu ! Le droit n'est pas élastique à souhait.

D. H.

LA CORRUPTION EN NETTE AUGMENTATION DANS LE SECTEUR DU PETROLE Nouvelles enquêtes internationales contre Total

Le parquet de Paris a ouvert deux procédures sur des marchés au Cameroun et en Iran

Après l'affaire "Pétrole contre nourriture", la justice française vient d'ouvrir deux nouveaux dossiers impliquant le groupe Total. Le lundi 8 janvier 2007, le procureur de la République de Paris a lancé une enquête préliminaire pour "corruption d'agents publics étrangers" visant l'exploitation et la commercialisation du pétrole camerounais. Les investigations confiées à la brigade financière de la préfecture de police font suite à une dénonciation, à la fin de l'année dernière, de Trafin qui est la cellule antiblanchiment du ministère français de l'Economie et des Finances. Les limiers de ce ministère ont en effet mis au jour d'importants mouvements financiers suspects impliquant notamment la Société nationale des hydrocarbures du Cameroun (SNH).

Dans un rapport transmis en décembre dernier au ministère français de la Justice, les services du procureur de la République de Paris concluent que cette enquête — dans laquelle sont déjà cités BNP-Paribas et le Crédit lyonnais — est "susceptible de mettre en cause la société Total". Suspectant des versements de commissions occultes ou de blanchiment de capitaux, la justice française devrait vérifier les rôles joués dans le négoce du pétrole par Total via une filiale de la SNH, dénommée Tradex et d'une importante société pétrolière suisse Addax. Parallèlement au dossier camerounais, le parquet de Paris a ouvert en décembre 2006 une information judiciaire pour "abus de biens sociaux" et "corruption d'agents publics étrangers" confiée aux juges du pôle financier, Philippe Courroye et Xavière Simeoni.

60 millions d'euros de fonds suspects

L'enquête vise cette fois un contrat signé en 1997 par Total avec la Société pétrolière nationale iraniennne NIOC pour l'exploitation d'un champ gazier baptisé South Pars, au large des côtes iraniennes, près de la frontière maritime avec le Qatar.

Total est associé dans cette opération avec le russe Gazprom, et le malaisien Petronas. La justice soupçonne Total d'avoir versé des commissions occultes liées au marché iranien entre 1996 et 2003. Cette nouvelle procédure est en réalité la conséquence d'une autre enquête conduite depuis plus d'un an par un juge de Genève sur ce même contrat. La Suisse qui a ouvert une enquête pour "blanchiment" a retrouvé environ 60 millions d'euros de fonds suspects qui auraient transité sur deux comptes ouverts au nom d'un intermédiaire qui aurait fait transiter des commissions vers l'Iran.

De source judiciaire helvétique, on explique qu'une partie de ces fonds aurait pu bénéficier à des proches de l'ancien président iranien Hachemi Ratsanjani. Alors qu'une série de perquisitions sont d'ores et déjà attendues, le groupe Total se refuse pour l'instant à tout commentaire sur ces affaires.

LE DEBAT EST OUVERT

"Le Soir Corruption" peut être joint par voie postale
Le Soir d'Algérie - Espace "Corruption"
Maison de la presse, 1, rue Bachir-Attar, Alger
Internet : soir_corruption@hotmail.com